

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

2014年劳务派遣市场调查问卷

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

论区域公共管理政府合作整体

2010-11-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

论区域公共管理政府合作整体性治理的政府信任机制构建

摘要: 区域公共管理政府合作整体性治理在区域公共管理政府合作治理中具有特殊的价值和意义。作为区域公共管理政府合作整体性治理的重要环节, 政府信任机制建设对区域公共管理政府合作治理具有重要的作用。区域公共管理政府合作整体性治理的政府信任机制建设, 必须在政府信任度建设、信任度管理和信任度评价等方面加强努力。

关键词: 区域公共管理, 政府合作, 整体性治理, 信任机制

区域公共管理政府合作整体性治理概念

(一) 整体性治理的概念

“整体性政府”是西方国家继新公共管理运动之后, 于20世纪90年代中后期开始的第二轮政府改革运动的新举措。1997年, 英国首相布莱尔在《公民服务会议》上首次提出“整体性政府”施政理念;1999年, 英国政府出版《现代化政府》白皮书, 制定了一个推行“整体性政府”改革的10年规划。从理论渊源上来看, 整体性治理的出现, 是对传统公共行政的衰落和1980年代以来新公共管理运动所造成的碎片化的战略性回应, 是传统合作理论和整体主义思维方式的一种复兴。从产生背景看, “整体性政府”改革主要是作为与部门主义、视野狭隘和各自为政等相反措施提出来的, 用于解决犯罪、环境保护、社会排斥等跨部门问题的一种政府改革理论。

“整体性政府”是指一种通过横向和纵向协调的思想与行动, 以实现预期利益的政府改革模式。它包括四个方面内容: 排除相互拆台与腐蚀的政策环境;更好地使用稀缺资源;促使某一政策领域中不同利益主体团结协作;向公众提供无缝隙而非分离的服务(曾维和, 2008)。因此, 作为“整体性政府”的治理方式, 整体性治理是指, 在管理理念上强调中央地方结合以及公私合伙, 以整体型组织形式, 重点在于解决人们生活问题, 采取网络式结构, 在具体的管理中注重授权与结果, 从而实现政府管理与公众价值、科技以及资源的高度整合(曾令发, 2008)。

(二) 整体性治理对区域政府合作治理的意义

整体性治理本来是用来解决行政区内横向政府组织间跨界治理问题的, 但对于区域公共管理政府合作治理也具有重要的启发和应用价值:

第一, 区域公共管理整体性治理为区域政府合作治理提供了新的思路。区域公共管理整体性治理以整体主义为思维方式、以“问题的解决”为政府一切活动的逻辑起点, 并在此基础上, 组建一个跨组织的、以功能主义为核心的、将整个社会治理机构联合起来的治理结构, 既要克服内部的部门主义、视野狭隘和各自为政的弊病, 又要调整与社会和市场的横向关系, 构建政府与市场和社会通力合作、运转协调的治理网络。

第二, 区域公共管理整体性治理为区域政府合作治理提供了新的模式。在地方公共服务供给中, 政府各部门以伞状结构代替功能分化的组织, 就某一特定问题打破组织壁垒, 形成主动协调而密切合作的服务机制, 机构间能更好分享信息, 协同作战。在纵向方面, 重新界定公共服务责任的中央和地方的职权范围, 合理划分中央和地方的财权和事权, 充分赋予地方政府提供公共产品、管理公共事务的权限;在横向方面, 在政府部门内部, 横向向地方政府间将业务相似、职能相近的部门进行整合, 综合设置政府机构, 提供“一站式”服务;在区域内横向向地方政府之间, 针对区域公共问题, 超越行政区划界限联合进行公共事务治理, 提供面向区域的公共服务。

第三, 区域公共管理整体性治理, 可以克服区域政府合作中某些地方政府“搭便车”和不合作等问题。在区域公共管理整体性治理过程中, 一方面整体性治理首先强调的是“整体性”合作的氛围和价值。整体性治理以整

体价值作为最基本的价值追求，强调政府整体效果的最优和公共利益整体最佳(王佃利、吕俊平，2010)。另一方面，整体性治理并不否认地方利益在合作中的实现，如在区域政府合作中允许利益分享机制和利益补偿机制的设立和谈判。协同治理的信任关系建立最终取决于协同主体间利益的同构性，只有利益需求一致，各个治理主体才能继续合作并有了更深的信任(欧黎明、朱秦，2009)。

(三) 区域公共管理政府合作整体性治理概念

综合以上整体性治理概念，以及区域公共管理整体性治理必要性的论述，笔者认为，所谓区域公共管理政府合作整体性治理，是指针对跨区域的区域公共事务的治理，政府与政府之间采取“整合”的方式，通过正式的组织管理关系和各种伙伴关系、网状化结构等方式，实现对区域资源的有效利用、区域公共问题的协商解决和区域公共服务的综合供给。其目的是打破行政区行政的行政壁垒，实现有效的跨界治理。

政府信任机制构建对区域公共管理政府合作整体性治理的作用

所谓信任，是指在不知道或不能确定未知或不可能制度他人行动的条件下，相信他人未来可能行动的心理预期。政府信任对区域公共管理政府合作整体性治理具有不可或缺的作用：

(一) 信任是政府间合作的前提

信任是社会资本的重要组成部分，以信任为支撑的协同管理，在协同者之间能够产生安全感和确定感，从而达成协作意愿，这是协同治理的保证。在一个共同体中，信任水平越高，合作的可能性就越大(欧黎明、朱秦，2009)。对于区域公共管理政府合作整体性治理而言，建立政府之间的合作信任关系是非常重要的和必要的。这是因为，在区域公共管理政府合作过程中，最担心的就是一方采取合作行动，而另一方不采取合作行动，构成“搭便车”行为，从而损害合作者另一方的利益或整体利益。因此，在行动者和组织之间建立信任是整体性治理所需的一种关键性要素。信任是一种核心的凝聚力，是合作达成的黏合剂，是任何社会往前走不可或缺的因素(胡象明、唐波勇，2010)。

(二) 信任是政府间合作的基础

没有信任，就没有合作。政府合作也是这样，没有诚信的政府，也不可能没有诚信的合作。与契约型信任所不同的是，合作型信任发生的历史背景是自由、平等的社会关系获得实质性内容的时代，虽然出于利益实现需求的工具理性仍然会在社会关系的整合中发挥作用，但利益追求的动机，开始在直接关注社会关系和交往关系健全的需求中呈现弱化的趋势。而社会关系和交往关系的健全，只能寄托于基于实质理性的制度安排之上。在这种条件下，信任和合作就成了其主体能否获得实质性自由、平等的途径。同时，信任和合作也是其主体存在之合理性以及价值实现的证明(张康之，2008)。

(三) 信任是政府间合作的保障

信任是政府合作的前提和基础，同时，信任还是政府间合作的保障。与市场价格机制以及等级体制的行政命令机制相映照，唯有建立于信任基础上的合作机制，才可以作为与治理最相匹配的核心机制。当从一个更一般的视角考虑信任问题在政治生活中的地位时，这一论题不再浅显。政治因利益冲突和认同冲突而与其他类型的社会关系不同，所以仅仅是社会关系转变为政治关系的事实，就足以使信任的特殊条件成为问题。信任的秩序功能将会随着人类走向后工业社会而更加加强，在人类未来的合作秩序中，信任将成为最为基本的支撑力量(张康之，2008)。

区域公共管理政府合作整体性治理的政府信任机制构建路径

区域公共管理政府合作整体性治理信任机制的构建，必须做好以下几点。

(一) 加强地方政府信任度建设

首先，要加强对地方政府信任度建设重要性的认识。要使地方政府认识到地方政府信任度建设，不仅关系到政府形象，而且关系到政府治理的合法性基础。没有诚信的政府，是难以获得公众的信赖和支持的。只有建立起广泛的社会信任，才可能有牢固的社会合作，也才足以去抵抗和消解后工业社会的不确定性，进而实现善治(黄建钢、李百齐，2008)。

其次，要加强对地方政府信任道德的教育。信任作为一种道德资本，它的使用只会使这种资源的供给增加而非减少。信任意识的自我强化，是道德理性和自觉性的外显，是道德自律的结果，因此培养政府的道德自律意识无疑对信任关系的巩固是必要的(欧黎明、朱秦，2009)。

最后，加强地方政府之间的沟通，并且以阶段性实际成果取信于双方政府。没有信息沟通，无所谓信任。只有通过不断的谈判和对话，信任才能日渐增进，协同治理才能得以持续(欧黎明、朱秦，2009)。而阶段性成果的呈现，则是信任得以持续的信心展示。有研究者认为，合作的阶段性成果是建构合作动力的重要因素。许多案例表明，当合作所期望的目的和合作的好处变得有形，当合作中的小赢变得可能时，合作发展就可能得到保证(谢新水，2010)。

(二) 加强地方政府信任度管理

一要加强信任契约管理。契约型信任具有非人格化的特征，它抽调了人的非理性存在的方面，而且恰恰是由于防范人的非理性可能引发的行为需要。作为以契约为保障的信任关系，其所导致的是工具性的合作行为，因而其价值在于它是一种积极的不信任(黄建钢、李百齐，2008)。

二要加强政府信用度管理。政府信用是政府合作的基础。没有信用度的政府，是难以达成政府合作的。为了引领和促进一种合作型治理结构的达成，从而应付众多不确定性及其随时可能引发的各种危机，政府就必须具备

和更多依靠自身良好的信用状况，而非仅仅使用权威化的制度体系，动员大量基层官僚特别是全社会的治理力量对公共事务进行广泛、平等和热烈的参与，从而使团结给人以安全感，合作给人以保障(黄建钢、李百齐，2008)。

(三) 加强地方政府信任度评价

为了推动合作的发展，适应合作发展的博弈，公共领域中的合作主体很自然地要对其他主体的信任度进行评价，并以此决定其合作态度。公共信任管理过程中，合作主体必须运用多种方式判断合作主体间的信任度：比如合作主体的情感、能力、正直、仁慈、职业声誉、社会声誉、对合作的贡献、公共承诺的兑现程度、对他人的信任水平判断、守信和失信事件等等(谢新水，2010)。此外，加强政府承诺机制建设也是十分重要的。平等、深入的公共对话必然对公共问题进行协商，阐明、形成和建立各个合作主体权利、责任和义务。而这些阶段性成果，最后将形成多元合作主体的公共承诺。一项承诺之所以会做出，而且得到受诺者的相信，表明承诺者与受诺者拥有共同的道德准则，根据这种道德准则，所做出的承诺必须得到履行，否则，就会被认为是一种人所不耻的背信弃义的行为。所以，除了外在法律规范的制约以外，公共承诺是道德判断的对象，是一种内在规范与外在规范相结合的判断形式，这种融合道德判断和法律判断的方式，将在实现公共利益的过程中，促进人们对正义的追求(谢新水，2010)。

参考文献：

1. 曾维和. 当代西方“整体政府”改革：组织创新与方法[J]. 上海交通大学学报(哲社版)，2008(5)
2. 曾令发. 合作政府：后新公共管理时代英国政府改革模式探析[J]. 国家行政学院学报，2008(2)
3. 王佃利，吕俊平. 整体性政府与大部门体制：行政改革的理念辨析[J]. 中国行政管理，2010(1)
4. 欧黎明，朱秦. 社会协同治理：信任关系与平台建设[J]. 中国行政管理，2009(5)
5. 胡象明，唐波勇. 整体性治理：公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2010(1)
6. 张康之. 论信任的衰落与重建[J]. 湖南社会科学，2008(1)
7. 张康之. 论组织化社会中的信任[J]. 河南社会科学，2008(4)
8. 黄建钢，李百齐. “合作型政府”视域中的诚信政府[J]. 探索与争鸣，2008(12)
9. 谢新水. 公共领域合作的初始条件和发展变量[J]. 中国行政管理，2010(3)
10. 谢新水. 论合作治理中的公共承诺机制[J]. 理论探讨，2010(1)

作者：高建华

来源：《商业时代》2010年第31期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16